Der Bundesminister
für Gesundheitswesen
III B 4 — 410 — 03 — 16/68

Bad Godesberg, den 23. Oktober 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen beim Vollzug des Gesetzes zum Schutz gegen Baulärm vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1214)**

Bezug: **Entschließung des Deutschen Bundestages vom 23. Juni 1965**
— Drucksache IV/3584 —

Gemäß der obengenannten Entschließung des Deutschen Bundestages übersende ich den 1. Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen beim Vollzug des Gesetzes zum Schutz gegen Baulärm.

Käte Strobel

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen beim Vollzug des Gesetzes zum Schutz gegen Baulärm vom 9. September 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1214) und über den Stand der Technik in der Herstellung lärmarmer Baumaschinen

Aufgrund der vom Deutschen Bundestag in seiner Sitzung am 23. Juni 1965 bei der Beschlußfassung über das Baulärmgesetz gefaßten Entschließung erstattet die Bundesregierung folgenden Bericht über die Erfahrungen beim Vollzug des Baulärmgesetzes und über den Stand der technischen Entwicklung bei der Herstellung lärmarmer Baumaschinen:

I.

Das Gesetz zum Schutz gegen Baulärm hat die Eingriffsvoraussetzung der Behörden zur Bekämpfung des Baulärms verbessert.

In den Ländern, die über kein Immissionsschutzgesetz verfügen, mußten behördliche Anordnungen gegen den Lärm von Baustellen vor dem Erlaß des Baulärmgesetzes im wesentlichen auf das allgemeine Polizeirecht gestützt werden. Da die polizeirechtliche Generalklausel ein polizeiliches Einschreiten gegen Baulärm in der Regel nur zuläßt, wenn der Lärm die Gesundheit von Menschen gefährdet, mußte im Einzelfall der Amtsarzt prüfen, ob die Eingriffsvoraussetzungen gegeben waren. Bei den noch fehlenden gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen über den Ursachenzusammenhang zwischen Lärmeinwirkungen und bestimmten Krankheiten konnte es nicht ausbleiben, daß die einzelnen Behörden in gleichgelagerten Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Lärmbeurteilung kamen. In einigen Städten bemühten sich die Behörden, trotz mangelhafter Rechtsgrundlagen um eine wirkungsvolle Bekämpfung des Baulärms. Andere Behörden verwiesen die beschwerdeführenden Anlieger ausschließlich auf den Zivilrechtsweg.

Das Baulärmgesetz, das in Übereinstimmung mit allen neuen Vorschriften des Immissionsschutzes die Bevölkerung nicht nur vor Gesundheitsgefahren, sondern auch vor erheblichen Belästigungen schützen will, enthebt die Behörde von der Pflicht, im Einzelfall den Nachweis einer drohenden Gesundheitsgefährdung zu führen und gibt schon aus diesem Grunde eine bessere Grundlage für die behördliche Bekämpfung des Baulärms.

II.

Das Baulärmgesetz hat sich noch nicht in vollem Umfang ausgewirkt, weil Verwaltungsvorschriften zu dem Gesetz noch fehlen. Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes setzt die Bundesregierung Immissionsrichtwerte (Richtwerte für die von Baustellen ausgehenden Geräuschimmissionen, bei deren Überschreiten Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen der Allgemeinheit zu besorgen sind) und Emissionsrichtwerte (Richtwerte für die von Baumaschinen bei bestimmten Betriebsvorgängen ausgehenden Geräusche, deren Überschreiten nach dem Stand der Technik vermeidbar ist) fest und regelt die Meßverfahren.

Die Bundesregierung war der Auffassung, daß die Festsetzung von Immissionsrichtwerten vorrangig ist. Sie hat deshalb zunächst eine allgemeine Verwaltungsvorschrift entworfen, die je nach Art der baulichen Nutzung differenzierte Immissionsrichtwerte festsetzt, Hinweise für Maßnahmen zur Lärmminderung gibt, den behördlichen Ermessensspielraum bei der Stillegung von Baumaschinen einengt und das Verfahren für die Messung und die Bewertung der Geräusche von Baumaschinen am Immissionsort festlegt. Nachdem der nach § 8 des Gesetzes gebildete „Technische Ausschuß" den Entwurf jetzt abschließend beraten hat, ist beabsichtigt, die Verwaltungsvorschrift in Kürze dem Bundesrat zur Zustimmung vorzulegen.

Die Festsetzung von Emissionsrichtwerten ist erst möglich, wenn die Geräuschpegel der im Handel befindlichen Baumaschinen ermittelt sind und wenn festgestellt ist, wie groß die Streubreite des Geräuschpegels bei Baumaschinen gleicher Art und Leistungskraft ist. Für diese vorbereitenden Arbeiten sind Sachverständigenaufträge vergeben. Der Entwurf einer Verwaltungsvorschrift über das Verfahren für die Messung von Geräuschemissionen liegt vor. Er wird zur Zeit in einem Unterausschuß des „Technischen Ausschusses" nach § 8 des Gesetzes beraten.

III.

Nach den Beobachtungen von Landesbehörden hat das Baulärmgesetz dazu beigetragen, daß bei der Herstellung von Baumaschinen auf die Lärmverminderung mehr als bisher geachtet wird.

1. Bei Baumaschinen aus neuerer Produktion sind insbesondere Geräuschminderungen bei Kompressoren, Baggern, Drucklufthämmern, Vibrations-

walzen, Betonmischmaschinen und Motoren hervorzuheben. Einigen Herstellern ist es beispielsweise gelungen, das Geräusch eines Universalbaggers einer bestimmten Leistungsstufe von 81,5 auf 73,5 dB(A), das Geräusch eines Kompressors von 81 auf 75 dB(A) oder das Geräusch der Vibrationswalze von 81 auf 78 dB(A) zu senken. Bei Drucklufthämmern ist sogar eine Geräuschminderung bis zu 10 dB(A) erzielt worden. Es zeigt sich ferner, daß in zunehmendem Maße anstelle von Ottomotoren wesentlich geräuschärmere Elektromotoren und anstelle mechanischer Getriebe hydraulische Getriebe bei Baumaschinen verwendet werden. Nach umfangreichen Entwicklungsarbeiten sind Elektroaggregate entwickelt worden, deren Geräuschpegel gegenüber früheren Konstruktionen um 30 dB(A) niedriger liegt. Der technische Fortschritt bei der Entwicklung lärmarmer Baumaschinen hat sich auf den Baustellen selbst noch nicht voll ausgewirkt, zumal sich die Bauunternehmer im Verlauf der zurückliegenden Wirtschaftsrezession mit dem Ankauf und dem Einsatz neuer Baumaschinen zurückhielten.

2. Eine verstärkte Wirkung des Baulärmgesetzes auf die Herstellung lärmarmer Baumaschinen wird eintreten, wenn die Bundesregierung Emissionsrichtwerte für einzelne Baumaschinen festgesetzt hat. Der für den Betrieb einer Baustelle Verantwortliche wird dann nur solche Maschinen erwerben und einsetzen, die den durch Verwaltungsvorschriften bestimmten Geräuschpegel nicht überschreiten. Allerdings muß in den Verwaltungsvorschriften zugelassen werden, in einer gewissen Übergangszeit in Gebrauch befindliche Maschinen weiterzubenutzen.

3. Führt die Festsetzung von Emissionsrichtwerten mit Sicherheit zur weiteren Verringerung des Baulärms, so sollte sich die öffentliche Hand mit dem Erlaß von Vorschriften nicht zufrieden geben. Es geht auch darum, den Stand der Technik durch staatlich geförderte Entwicklungsvorhaben weiterzuentwickeln. Der Arbeits- und Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat durch solche Entwicklungnsvorhaben unter Einsatz erheblicher Haushaltsmittel des Landes bei bestimmten Baumaschinen gute Erfolge erzielt.

IV.

Die in § 4 des Gesetzes den Ländern überlassene Regelungsbefugnis hat bisher nur das Land Nordrhein-Westfalen ausgeschöpft. Die auf das Landesimmissionsschutzgesetz gestützte Rechtsverordnung der Landesregierung vom 25. Oktober 1965 (GV. NW. S. 322) schreibt vor, daß

Baumaschinen mit Verbrennungsmotoren mit einem Schalldämpfer ausgestattet sein müssen,

wenn die Baumaschinen in einer Entfernung von nicht mehr als 150 Meter von

a) Wohn-, Büro- und Verwaltungsgebäuden, soweit sie nicht in Industriegebieten (§ 9 der Baunutzungsverordnung vom 26. Juni 1962 BGBl. I S. 429), Gewerbegebieten (§ 8 der Baunutzungsverordnung) oder im Außenbereich (§ 19 Abs. 2 des Bundesbaugesetzes) liegen,

b) Krankenhäuser, Altersheimen, Kirchen, Schulen und ähnlichen Einrichtungen,

c) Kurparks und ähnlichen der Erholung dienenden Stätten

betrieben werden.

Ferner dürfen nach der Verordnung Baumaschinen in einer Entfernung von nicht mehr als 80 m von den unter Buchstaben a bis c genannten Objekten nur betrieben werden, wenn das Geräusch des Verbrennungsmotors bei einem bestimmten Betriebsvorgang und einer bestimmten Meßmethode 75 dB(A) nicht überschreitet.

Einzelne Vorschriften der Landesverordnung beruhen auf einer extensiven Auslegung von § 4 des Baulärmgesetzes, der den Ländern die Befugnis einräumt, „weitergehende Vorschriften" zu erlassen, und zwar für Bezirke, die eines besonderen Schutzes bedürfen. Unter schutzbedürftigen Gebieten sind in erster Linie Badeorte und heilklimatische Kurorte, Klinikgebiete oder die unmittelbare Umgebung von Krankenhäusern und Pflegeheimen zu verstehen. Ob dazu auch Wohngebiete zu rechnen sind, deren Schutz gerade das Anliegen des Bundesbaulärmgesetzes ist, kann zweifelhaft sein. Über die Wirksamkeit der Verordnung, deren Vorschriften stufenweise ab 1. November 1966 in Kraft getreten sind oder noch in Kraft treten, liegen ausreichende Erfahrungen noch nicht vor.

V.

Gibt das Baulärmgesetz nach den bisherigen Erfahrungen verbesserte Handhaben für Maßnahmen gegen Baulärm, so waren gleichwohl Mängel erkennbar. Das Fehlen der im Entwurf noch enthaltenen Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Emissionsgrenzwerte festzulegen, wirkt sich nachteilig aus. Während der Bund auf Verwaltungsvorschriften angewiesen ist, die zu ihrer Realisierung des behördlichen Verwaltungsaktes bedürfen, können die Länder, soweit sie über Immissionsschutzgesetze verfügen, Rechtsvorschriften erlassen, die jeden Betreiber von Baumaschinen ohne Tätigwerden der Verwaltungsbehörden verpflichten. Da die Behörden in der Regel nur bei Beschwerden einschreiten, wird in vielen Fällen der nach dem Stand der Technik vermeidbare Lärm nicht verhindert.

Soweit § 4 den Ländern Rechtssetzungsbefugnisse einräumt, ist die Abgrenzung zur Bundeskompetenz im Fall des Satzes 2 unbefriedigend. Der Begriff „Bezirke, die eines stärkeren Schutzes bedürfen" wird, wie oben dargelegt, von einzelnen Ländern so weit ausgelegt, daß die Länderregelung das Bundesgesetz weitgehend verdrängt. Die auf dem Gebiet des technischen Rechts zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen dringend notwendige Einheitlichkeit droht verlorenzugehen. Eine erschöpfende

Aufzählung der Bezirke, die eines besonderen Schutzes bedürfen, könnte die notwendige Klarheit bringen.

Den genannten Mängeln durch eine Gesetzesänderung zu begegnen, hält die Bundesregierung indessen vorerst nicht für zweckmäßig, insbesondere im Hinblick darauf, daß der Bundesminister für Gesundheitswesen beabsichtigt, den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Reinhaltung der Luft und zum Schutz vor Lärm (Bundesimmissionsschutzgesetz) vorzulegen. Diese umfassende Regelung würde die für den Baulärm getroffene spezielle Regelung entbehrlich machen.